

국회의원의 겸직금지와 법적 책임에 관한 비교법적 고찰

정 한 기*

목 차

- | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| I. 서 설 | IV. 국회의원의 겸직금지에 대한 문제점과
개선방안 |
| II. 국회의원의 겸직금지 규정에 관한 입법례 | 1. 국회의원의 국무위원 겸직제한 |
| III. 국회의원에 대한 겸직금지의 의의와 법
률 검토 | 2. 국회의원의 영리활동 제한 |
| 1. 국회의원 겸직금지와 영리업무의 금지 | 3. 국회의원의 퇴직절차 미비 |
| 2. 국회의원 겸직금지의 법률 검토 | 4. 법적 제재조치의 미비 |
| 3. 국회의원 겸직금지의 위반에 대한 법
률 검토 | V. 결론 |

I. 서 설

국회의원은 국회의 구성원이자 국민의 대표기관¹⁾인 동시에 대의민주주의와 의회주의를 실현하는데 있어서 그 성패를 결정하는 매우 중요한 국가기관이다.²⁾ 또한 국회의원은 대의민주주의의 자유위임원리와

* 건국대학교 글로벌캠퍼스 법학과 강사, 법학박사

1) 현행 헌법에는 국회가 국민대표기관이라고 명시적으로 규정은 없으나, 헌법 제40조에서 입법권은 국회에 속한다고 규정한 취지로 보아 그에 관한 직접적인 규정의 유무에 불구하고 국민주권의 원리에 비추어 국회의 국민대표성이 전제되어 있다고 보는 것이 다수설이다. 한편 헌법재판소도 “구 국회의원선거법 제33조·제34조에 대한 위헌심판에서 ‘국회의 권위를 존중하고 국민대표기관으로서의 본질적 기능을 보장하기 위하여’라고 판시하여”, 동 조항들의 헌법불합치와 입법촉구 결정을 내린바 있다. 헌법재판소 1989. 9. 8. 선고, 88헌가6 결정.

2) Alpheus Thomas Mason/Donald Grier Stephenson, JR, American Constitutional

강제위임금지의 원리에 따라 국가의사결정이나 정책결정에 대하여 사후에 정치적 책임만 부담할 뿐 법적 책임은 지지 않는다.³⁾

그러나 오늘날은 정당국가화 경향, 행정 국가화, 선거제도의 변질, 국회의원의 자질저하, 국민의 정치참여 증대 등으로 인하여 대의민주주의제도가 변화하고 있다. 특히 국가의사로 표출되는 국민의 대표기관의 의사는 선거제도, 참정권, 국민의 기본권 행사, 정당제도, 국민의 정치참여 등 다양한 경로를 통하여 그 민주적 정당성을 확인받을 것을 요구하고 있기에, 이에 국회의원의 의무에 대해서도 변화된 대의민주주의제도와 의회주의의 원리가 조화롭게 실현될 수 있도록 하는 제도적 장치를 구비할 필요성이 증대하고 있다.⁴⁾ 이런 면에서 최근 국회의 원내정당들 사이에서 의원의 겸직활동 제한 등, 재임 중 영리활동을 규제하기 위한 방안이 활발하게 논의되고 있다는 것은,⁵⁾ 국회가 본연의 기능을 회복하고 국회의원의 합리적인 의정활동을 보장할 수 있도록 하는 자구책으로 높이 평가할 만하다.

일반적으로 겸직금지란 어떤 직위 또는 신분에 있는 자에게 다른 직위 또는 신분을 동시에 갖지 못하도록 하는 것으로 해당 업종의 성격 상 다른 업무와의 겸직이 업무의 공정성을 해칠 우려가 있을 경우에

Law: Introductory Essays and Selected Cases, Prentice HALL, 2002, p. 82.

3) 정종섭, 헌법학원론(박영사, 2012), 885쪽.

4) 이효원, “국회의원의 의무와 법적 책임에 관한 연구”, 국회연구용역과제 연구보고서(한국의회발전연구회, 2008), 2쪽.

5) 새누리당 여상규의원은 국회의원 겸직에 관한 현행 국회법에 대한 개정안을 제출하였다. 주요 내용을 보면, 첫째 의원은 특임장관, 공익목적의 변호사, 비영리공익법인·단체의 임원, 그 밖에 오로지 공익을 목적으로 하는 직 등 법률로 정한 직 이외의 다른 직을 일체 겸할 수 없도록 하고 있고, 둘째 다른 직을 겸하려는 경우에는 의장에게 서면으로 신고하도록 하였다. 또한 이완영의원은 교육공무원법과 사립학교법 개정안을 제출하였다. 교육공무원법 개정안의 주요내용을 보면, 국공립대학교수가 정무직 공무원으로 임용 되는 경우 휴직이 허용되지 않게 공직 겸직을 규제하고 있다. 사립학교법 개정안의 주요내용을 보면, 사립대학의 교수가 정무직공무원으로 임용되는 경우 이를 면직시킬 수 있도록 하고 있다.

두게 된다.⁶⁾ 즉 공정성이 강한 지위에 있는 자에게 그 직의 독립성과 공정성을 해칠 우려가 있는 직을 겸할 수 없도록 법률로써 겸직을 금지하는 것으로, 본래 업무의 독립성과 공정성을 침해하거나 사적이익을 추구할 가능성이 있어 이를 금지하는 것이다.⁷⁾

현행 ‘헌법’ 제43조는 “국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.”고 규정하고 있다. 이는 국회의원직과 겸직이 금지되는 직은 주로 권력분립의 정신을 해치거나 청렴의무 내지는 이권개입금지의무와 양립하기 어려운 직이라고 할 수 있는데 이에 대한 규정은 ‘국회법’에서 규정하고 있다. 국회법 제29조 제1항에 의하면 의원은 정치활동 또는 겸직을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 국회법 제29조 제1항 제1호에 해당하는 직을 제외한 다른 직을 겸할 수 있도록 하고 있다.⁸⁾ 그러나 헌법에서 국회의원의 겸직금지 규정을 두는 취지는 국회의원이 의원직 수행에 있어 공정성과 독립성을 보장하려는 것인데 현행 국회법의 겸직금지 규정은 겸직을 원칙적으로 허용하는 형식을 취하고 있고, 그 범위가 너무나 제한적이어서 헌법이념에 배치되고 있다.

이에 본 논문에서는 최근 사회적 논쟁이 되고 있는 국회의원의 겸직금지의 합리적인 기준과 대안에 대하여 검토할 필요성이 나타나고 있다. 이에 주요국의 겸직금지 규정을 검토하고, 현재 우리나라의 겸직금지에 대한 규정을 검토한 후에 이에 대한 합리적인 입법 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

6) 국회법제실, “2011 법제실무”, 333쪽.

7) 강현철, “겸직금지 및 제한법제 운용의 합리성과 적정성 및 입법모델 연구”, 연구보고서(한국법제연구원, 2011), 22쪽.

8) 정호영, 국회법론(법문사, 2012), 168쪽.

II. 국회의원의 겸직금지 규정에 관한 입법례

1. 미국

미국 연방 헌법 제1조 제6항 제2호는 “상원의원 또는 하원의원은 재임기간에 신설되거나 봉급이 인상된 어떠한 미국의 공직에도 임명될 수 없다. 또한 미국의 어떠한 공직에 있는 사람은 그 공직을 유지하면서 상원의원이거나 하원의원이 될 수 없다.”고 규정하여,⁹⁾ 공직외의 다른 직에 대해서는 구체적으로 그 직업명을 열거하지 아니하고, 포괄적으로 제한하고 있으며, 겸직이 가능한 경우에도 연간 총수입을 엄격히 제한함으로써 무보수의 봉사활동이외에는 사실상 의원직 이외의 다른 직의 겸직을 금지 또는 제한하고 있다.¹⁰⁾

미국 의회의사규칙 제25장 제1조(a)(1)은 “하원의원 또는 직원의 1년간의 외부소득은 연방법전 제5장 제5313조에 따른 정무직 2급 기본연봉의 15%(2012년 기준\$26,955)를 초과할 수 없다.”고 규정하여, 연간 총수입에 대하여 엄격하게 제한하고 있다. 또한 하원의원은 ① 신탁관계를 포함하는 기업, 합자회사, 협회, 공사 또는 기타 조직에 의하여 고용되거나 연계되어 보수를 받는 행위, ② 그와 같은 기업, 합자회사, 공사 또는 기타 조직으로 하여금 자신의 명의를 사용하도록 허락하는 행위, ③ 신탁관계를 포함하는 직업을 통하여 보수를 받는 행위, ④ 협회, 공사 또는 기타 조직의 소속기관장이나 이사회의 일원으로 일하고 보수를 받는 행위, ⑤ 윤리위원회에 대한 통보와 동 위원회의 승인 없이 강의를 한 대가로 보수를 받는 행위는 할 수 없다. 그리고 ‘하원윤리규범’(House Ethics Manual) 제5장에서는 구체적인 예를 들면서 겸직이 허용되는 경우¹¹⁾와 허용되지 않는 경우¹²⁾를 규정하고 있다.¹³⁾

9) http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html

10) 윤종빈/이현출, 국회개혁방안(국회운영위원회, 2004), 95쪽.

미국의 의원이 겸직하는 경우 신고를 하도록 되어 있는데, 만약 해당 인이 신고하기로 되어 있는 사실을 알면서 고의적으로 하지 않은 자나 허위신고를 한 자에 대하여 법무부장관은 관할 미연방지방법원에 고발하여 민사소송을 제기할 수 있다. 그와 같은 고발을 받은 법원은 해당인에게 \$10,000이하의 벌금을 부과할 수 있다. 또한 신고서를 도래한 날로부터 30일 이상 늦게 제출하는 사람은 윤리감독청이 정한 규정에 의거하여 \$200이하의 벌금이 부과된다.

2. 프랑스

프랑스 헌법 제23조 제1항에서 “국무위원은 의원직·전국적 직능대표·공직·직업 활동을 겸할 수 없다.”고 규정하여, 의원의 국무위원 겸직금지를 규정하고 있다. 또한 동법 제25조 제1항에서 “의원의 임기, 의원의 정수, 세비, 피선거권 자격요건, 피선거권의 상실, 겸직금지에 대하여는 조직법으로 정한다.”고 규정하여, 의원의 겸직금지와 관련해서 규정하고 있다.¹⁴⁾

프랑스는 하원의원의 영리활동을 금지하고 있지는 않다. 그러나 특정 기업의 경우에는 사장 등 임직원을 겸직할 수 없도록 하고 있으며, 변호사 활동의 경우에도 의원이 직·간접적으로 관련이 있는 국가·국영회사·공공단체를 대상으로 변호를 할 수 없다. 또한 공공안녕을 해

11) 예를 들면, 의원은 경제적으로 빈궁한 의뢰인을 위해서 무료로 변론하는 것은 허용하고 있다.

12) 예를 들면, 의원은 법률자문회사에 자신의 이름을 빌려주고 수임료를 받는 것은 허용되지 않고 있다.

13) 전진영, “국회의원 겸직제도의 쟁점과 해외사례”, 이슈와 논점 제458호(국회입법조사처, 2012), 2쪽.

14) 정재황/한동훈, “2008년 프랑스 헌법개정에 관한 연구”, 현안분석(한국법제연구원, 2008), 109-110쪽.

치는 범죄 및 범법행위에 대한 재판, 언론관련 사건, 금융기관의 여·수신사건의 변론은 맡을 수 없는 제한을 두고 있다.¹⁵⁾

하원의원은 프랑스 선거법 제146조¹⁶⁾에 따라 행정위원회의 의장, 이사회 이사장, 감독위원회 의장, 대리행정관 직, 사무국장 직, 부사무국장 직 등은 겸직하지 못한다. 또한 하원의원은 직무의 시작이전에는 맡지 않았던 자문직을 수행할 수 없으며, 하원의원은 제146조가 정한 기업, 회사 및 단체 중의 한 기관에서 감독이나 행정자문위원직을 겸직할 수 없다.

15) 프랑스 선거법 제149조 하원의원직 수행하는 특정 변호사 협회에 등록된 모든 변호사는 고등법원과 공화국 법원을 제외하고, 해당기관의 관련자, 협력자 또는 사무국관의 직접 또는 간접적인 관계 맺음으로써 변호사 활동을 수행할 수 없다. 어떠한 변호사 활동도 국가, 정부, 공공안녕을 해치는 범죄 및 범법행위에 대한 재판 또는 저축이나 신용에 해악을 주거나 압력을 가하기 위한 방법으로 실행될 수 없다. 동일한 조건으로써 당선 이전에는 그 기구를 위해 일상적으로 자문을 하지 않았던 조직으로 동법 제145조와 제146조가 규정한 기구, 기업 및 회사들 또는 공법상의 법인을 상대로 제기된 피해와 모든 차량에 의해 발생한 피해의 책임을 위한 활동을 규명하는 법률적 권한을 갖는 관할법원에 관한 1957년 12월 31일 법 제57-1424호가 정한 업무의 예외로 국영기업체나 공공법인체 또는 공익단체의 회계를 위해 일하거나 자무하는 행위는 금지된다.

16) 프랑스 선거법 146조 제1항 행정위원회의 의장, 이사회 이사장, 감독위원회 의장, 대리행정관 직, 사무국장 직, 부사무국장 직 또는 다음 각 호에 해당하는 경영자들은 하원의원직과 겸직하지 못한다.

1. 국가 또는 공공단체로부터 이익보장의 형태로 보조금 또는 특혜를 제공받는 회사, 기업체 또는 단체. 다만, 일반시행규칙의 규정에 의하여 보조금 또는 특혜를 받게 되는 경우에는 그러하지 아니하다.
2. 금융만을 목적으로 공개적으로 일반저축을 모집하는 회사, 일반으로부터 저축을 모집하도록 허가받은 민간회사 및 이를 감독 또는 관리하는 기관
3. 국가, 공공단체, 공공기관, 국영기업체 또는 외국을 위하여 또는 그 감독 하에 주로 노무를 제공하거나 필수품 및 서비스를 제공하는 회사 또는 기업
4. 각종 건축물을 건축할 대지를 매수 또는 매각하거나 부동산개발사업을 영위하거나 일상적으로 매각용 부동산을 건축하는 영리목적의 회사 또는 기업
5. 자본의 2분의 1 이상이 제1호 내지 제4호의 규정에 의한 회사, 기업 또는 기관의 출연에 의하여 구성된 회사.

3. 일본

일본 헌법 제48조에서 “누구든지 동시에 양원의 의원이 될 수 없다.”고 규정하여 상·하의원의 겸직을 금지하고 있고, 또한 일본 국회법 제31조는 제1항에서 “임원은 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 국가 또는 지방자치단체의 공무원을 겸할 수 없다.”고 규정하고,¹⁷⁾ 동법 제2항은 “의원으로서 제1항의 직을 겸하고 있는 자가 임원으로 선임되었을 때에는 겸하고 있는 직을 해임된 것으로 한다.”고 규정하여, 의원의 공무원 겸직을 엄격하게 제한하고 있다. 그리고 동법 제39조는 “의원은 내각총리대신 그 밖의 국무대신·내각관방부장관·내각총리대신보좌관·부대신(법률에서 국무대신이 그 장을 맡도록 정해진 청의부장관을 포함한다. 이하 같다)·대신정무관(장관정무관을 포함한다. 이하 같다) 및 별도의 법률에서 정하는 경우를 제외하고는 임기 중에 국가 또는 지방자치단체의 공무원을 겸할 수 없다. 다만, 양원의 일치된 의결에 따라 임기 중에 내각 및 행정각부에 각종 위원·고문·참여 그 밖의 이에 준하는 직에 취임하는 경우에는 그러하지 아니한다.”고 규정하여, 법률이 허용하는 경우를 제외하고는 공무원의 겸직을 엄격하게 제한하고 있다.

일본 의원행위규범 제3조 제1항은 “의원은 의장 또는 부의장직에 있는 동안은 보수(자기사업에 관계되는 것 및 금액이 연간 100만 엔 이하인 것을 제외한다. 다음 항에서 같음)를 받고 기업 또는 단체의 임원 등을 겸해서는 아니 된다.”고 규정하고, 제2항은 “의원은 상임위원장 또는 특별위원장 직에 있는 동안은 보수를 받고 그 소관에 관련된 기업 또는 단체의 임원 등을 겸해서는 아니 된다.”고 규정하여, 의원의 영리활동은 허용하고 있다. 만약 연간 보수가 100만 엔을 초과하는 경우에는 해당기업 또는 단체의 명칭,

17) 여기서 임원이라 국회법 제16조에 따라 의장·부의장·가의장(假議長)·상임위원장·사무총장을 말한다.

직위를 의장에게 신고해야 할 의무가 있다.¹⁸⁾

세비나 공적연금 이외에 의원의 외부소득이 전년도 1년간 세비의 절반을 초과하는 경우에는 의장에게 신고하도록 의무화하고 있다.¹⁹⁾

4. 독일

독일 헌법의 경우 연방의원의 특권²⁰⁾에 관해서는 규정하고 연방의원의 겸직의무에 대해서는 규정하고 있지 않지만, 독일 의회는 의원의 영리활동을 원칙적으로 허용하면서도, 겸직이나 영리활동을 신고하도록 하고 있다. 이에 대한 법적 근거는 독일 연방의회 의원의 법적 지위에 관한 법률 제44조의 a에서 연방하원은 행위준칙을 설정함과 동시에 행위준칙의 내용에 관하여 규정하도록 한 부분에서 찾을 수 있다. 또한 동법 부칙 제1조는 “이것이 연방의회 의원의 행동강령이다.”고 규정하여, 상·하의원 모두가 지켜야하는 의원행동규범이다.

의원겸직과 관련해서 부록 제1편 의원행동규범 제1조 제2항에서는

18) 행위규범 제2조 기업 또는 단체의 임원에 취임하고 있는 의원은 해당기업 또는 단체에 관하여 정치윤리확립을 위한 국회의원의 자산 등의 공개에 관한 법률의 규정에 따라 관련회사 등 보고서를 제출해야 할 경우를 제외하고 해당기업 또는 단체의 명칭, 임원 등을 의장에게 신고하여야 한다.

19) 전진영, 앞의 논문, 3쪽.

20) 독일 헌법 제46조 제1항 의원은 연방의회나 그 위원회에서 행한 투표 또는 발언을 이유로 어떤 경우에도 재판상 또는 직무상 소추를 받지 아니하며 연방의회의 외부에서도 책임을 지지 아니한다. 이것은 중상적 모욕에는 적용되지 아니한다.

제2항 의원은 현행범인 경우나 그 익일 중에 체포되는 경우를 제외하면 연방의회의 허락이 있는 경우에만 범죄행위를 이유로 책임을 지거나 체포될 수 있다.

제3항 연방의회의 허락은 더 나아가 의원의 신체의 자유에 관한 모든 그 밖의 제한의 경우에도 필요하며 또한 제18조에 따라 의원에 대한 소송절차를 개시하기 위해서도 필요하다.

제4항 의원에 대해 행해지는 일체의 형사절차와 제18조에 따른 소송절차, 의원의 구금과 그 신체의 자유에 대한 그 밖의 제한은 연방의회의 요구가 있으면 중지되어야 한다.

연방의원의 재임기간 중 수행하기로 한 임무에 대한 신고의무사항으로 “1. 의원직과 겸할 수 있거나 제2항의 규정에 의한 신고 대상이 아닌 직업 활동, 2. 공사 또는 다른 법적형태로 운영되는 기업체의 이사회, 감사회, 관리위원회 또는 그 밖의 위원회의 위원으로서의 활동, 3. 공법상 법인 또는 기관의 이사회, 감사, 경영진, 자문기관 또는 그 밖의 위원회의 구성원으로서의 활동, 4. 지역단체 또는 재단의 이사회 그 밖의 주도적 역할을 하는 위원회의 구성원으로서의 활동, 5. 이익단체 또는 이와 유사한 기구에서의 직책활동, 6. 이미 신고한 직업의 활동 범위에 포함되지 아니하는 자문, 대표 또는 이와 유사한 활동에 관한 계약, 7. 감정, 저작활동 및 강연활동 등 직업과 의원직 외의 활동, 8. 의원 재임기간 중 또는 퇴임 후 일정 활동을 수행하게 하거나 재산적 이익을 지급하기로 한 약정의 체결, 9. 회사에 경제적으로 영향을 끼치는 물적·인적회사에 대한 출자”를 규정하고, 제3항에서는 “의원재임기간 중 수행한 것으로 제2항 제2호 내지 제8호상의 신고대상에 해당하는 활동으로 인한 수입이 의장이 정한 금액을 초과하는 경우에는 당해 수입액을 신고하여야 한다.”고 규정하고 있다. 즉 독일 의회는 영리활동을 원칙적으로 허용하면서도, 겸직이나 영리활동을 신고하도록 하고 있다.²¹⁾ 또한 의원은 재직 중 겸직사항뿐만 아니라, 의원으로 선출되기 이전의 직업, 기업이나 위원회 조직의 임원으로서의 활동, 임기 중 재산상의 이익을 제공하는 계약체결 등의 사항을 당선과 동시에 의장에게 서면으로 보고해야 한다. 이외 변호사활동으로 인한 수입, 기부금 등의 경우에도 의장이 정한 금액을 초과한 경우에 의장에게 보고해야 한다.

결국 독일의 경우 의원겸직을 폭넓게 허용하되, 모든 겸직사항의 신고를 의무화하고 있다. 신고의무를 어길 경우에는 질서위반 벌금을 부

21) 예를 들면, 컨설팅, 대표자, 공증, 출판, 강연 등과 관련된 직이 있다. 다만 월 1,000 유로 또는 연간 10,000유로를 초과하지 않는 수입의 경우 공증, 출판 및 강연의 수입에 대한 고지의무는 제외된다.

여하는데 질서위반 벌금은 최대 의원의 1년 총 보수의 절반까지 부과될 수 있다.²²⁾

5. 소결

위에서 살펴보았듯이 의원으로서의 직무수행이 이해관계인과 관련성이 있는지 여부에 대해 투명성과 책임성을 확보하기 위하여 주요국의 의회는 영리활동을 허용하고 있으나, 일정 수준 이상의 외부소득이 발생하는 경우에는 반드시 의장에게 신고하도록 하는 것이 통상적인데, 우리나라의 경우 소속 상임위원회의 업무관련성만 없다면 의원의 영리활동에 대한 제한이 없다. 의원의 영리활동에 대해서는 주요국과 같이 허용을 하고 있지만 의장에게 신고하도록 하는 것은 차이를 보이고 있다. 우리나라의 경우에도 겹직으로 발생하는 일정 수준 이상의 외부소득을 의장에게 신고하도록 할 필요가 있다.

Ⅲ. 국회의원에 대한 겸직금지의 의의와 법률 검토

1. 국회의원 겸직금지와 영리업무의 금지

1.1 국회의원 겸직금지의 의의

겸직금지란 법률에 의하여 공공성이 강한 지위나 신분에 있는 자가 그 직의 업무상 독립성과 공공성 또는 공정성을 훼손하거나 사익을 추구할 소지가 있으므로 이를 방지하기 위하여 법률로써 직무범위를 제한하

22) 전진영, 앞의 논문, 3쪽.

는 것을 말한다.²³⁾ 즉, 국가공무원·지방공무원·법원·국회의원 등 공무원의 지위를 가지는 자에 대해서는 법률에서 관련규정을 두고 있고, 공사 등은 공공단체와 관련된 법률에서도 관련규정을 두고 있다. 또한 사적기관 중 공적업무를 대행하거나 공적 성격이 강한 업무를 수행하는 경우에도 공공단체의 임직원에 준하는 금지 규정을 두고 있다.

겸직금지는 공공성이 강한 업무의 공정성을 위하여 겸직을 금지하는 것이지만, 실질적으로 공적 업무의 수행자에게 업무의 중복을 피하도록 하여, 그 업무를 독립적이고 중립적으로 처리할 수 있도록 하고자 하는 것이 겸직금지의 목적이다. 즉 겸직금지는 업무규제의 성격과 업무독립성의 성격을 동시에 가지고 있다고 할 수 있다.

그러나 헌법 제15조는 “모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.”고 규정하고 있는데 그것은 누구든지 자기가 선택한 직업에 종사하여 이를 영위하고 언제든지 임의로 그것을 바꿀 수 있는 자유와 여러 개의 직업을 동시에 영위할 수 있는 자유, 즉 겸직의 자유도 가질 수 있다는 것이다. 물론 직업선택의 자유도 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 법률로써 제한할 수 있지만 이러한 제한이 무제한적으로 허용되는 것은 아니다. 따라서 공무원 등이 다른 직위나 신분을 가질 경우 공정한 직무 수행에 지장을 주거나 해당 직무에 충실하는데, 지장을 줄 우려가 있어 이를 제한하는 것이 불가피한 경우에만 겸직 금지 규정을 둘 수 있고, 그 제한의 정도도 기본권의 본질적 내용을 침해할 수 없고, 그 제한의 정도는 필요한 최소한에 그쳐야 할 것이다.²⁴⁾

23) 법제처, 법령입안심사기준(2006), 396쪽; 국회 법제실, 법제실무(2011), 333쪽; 강현철, 위의 논문, 25쪽.

24) 직업선택의 자유도 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 제한할 수 있으나, 그 제한의 방법은 법률로써만 가능하고 제한의 정도도 기본권의 본질적 내용을 침해할 수 없고 필요한 최소한도에 그쳐야 한다. 그러므로 자유로운 직업선택에 대한 침해는, 그 침해가 공익상의 충분한 이유로 정당화되고 또한 비례의 원칙을 지켜야 비로소 직업의 자유와 조화될 수 있다. 헌법재판소 1997.

1.2 영리업무 금지의 의의

영리업무 금지란 어떤 직위 또는 신분에 있는 자에 대하여 영리를 목적으로 하는 업무나 사업에 종사하는 것을 금지하는 것을 말한다. 영리업무 금지 규정도 공무원, 공공기관의 임·직원, 특수법인의 임·직원 등에 대하여 업무에 충실하고 사익을 추구하지 못하도록 하기 위하여 두는 규정으로서 겸직금지와 유사하다고 할 수 있는데, 겸직 금지를 규정하는 경우에는 영리업무 금지 규정을 동시에 두는 경우가 대부분이다. 상근직의 경우에는 그 업무의 성격상 해당 직위 외의 영리 업무가 금지되므로 겸직 금지의 경우와는 달리 예외적인 허가 규정을 두는 예는 거의 없다.

2. 국회의원 겸직금지의 법률 검토

2.1 헌법 규정의 검토

국회의원은 국민전체의 이익을 위하여 활동하는 정치적 대표자이며, 국가공무원법상의 공무원으로서 공직자의 지위를 가지게 되며 이로 인해 국민전체에 대한 봉사자이며 국민에 대하여 책임을 져야 한다. 이렇게 국회의원은 국민의 대표자로서 국가의사결정의 중요한 책임자이므로 헌법과 법률은 이러한 국회의원의 지위에 어울릴 수 없는 직을 겸할 수 없도록 하고 있다.²⁵⁾ 특히 국회법은 국회의원이 겸할 수 없는 직을 구체적으로 명시하고 그 이외의 직에 대하여 다른 법령에서 정치 활동 또는 겸직을 금지하고 있더라도 겸직할 수 있도록 명시하고 있다.

헌정사적으로 보면 건국헌법 제48조는 “국회의원은 지방의회의 의

4. 24. 선고, 95헌마90 결정.

25) 헌법 제43조 국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.

원을 겸할 수 없다.”고 규정하였고, 1952년 헌법 제32조는 “누구든지 양원의 의원을 겸할 수 없다.”는 규정을 두었다. 한편 1962년 헌법 제39조는 “국회의원은 대통령 · 국무총리 · 국무위원 · 지방의회의원 기타 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.”고 하였고, 1969년 헌법 제39조와 1972년 헌법 제78조는 모두 “국회의원은 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.”고 규정하였다. 1980년 헌법 제79조는 현행헌법과 같은 내용의 규정을 두고 있었다.

2.2 법률 규정의 검토

2.2.1 겸직금지 규정

국회법은 국회의원이 대통령 · 헌법재판소재판관 · 각급선거관리위원회위원 · 지방의회의원, 다른 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가지는 직, 정부투자기관관리기본법 제2조에 규정된 정부투자기관(한국은행을 포함한다)의 임 · 직원, 농업협동조합 · 수산업협동조합 · 축산업협동조합의 임 · 직원, 정당법 제22조 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 교원의 직을 겸할 수 없도록 하고 있다.²⁶⁾

26) 국회법 제29조 ① 의원은 정치활동 또는 겸직을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 직을 제외한 다른 직을 겸할 수 있다(개정 1994. 6. 28, 2003. 2. 4, 2004. 12. 31, 2005. 7. 28, 2007. 12. 14).

1. ‘국가공무원법’ 제2조에 규정된 국가공무원과 ‘지방공무원법’ 제2조에 규정된 지방공무원. 다만, 국가공무원법 제3조 제3항의 규정에 의하여 정치운동이 허용되는 공무원은 제외한다.
2. 대통령 · 헌법재판소재판관 · 각급선거관리위원회위원 · 지방의회의원
3. 다른 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가지는 직
4. 정부투자기관관리기본법 제2조에 규정된 정부투자기관(한국은행을 포함한다)의 임 · 직원
5. ‘농업협동조합법’ · ‘수산업협동조합법’에 의한 조합과 중앙회의 임 · 직원
6. ‘정당법’ 제22조 제1항 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 교원

② 의원이 당선전부터 제1항의 겸직이 금지된 직을 가진 경우에는 임기개시일에

여기서 국회법 제29조 제1항 제3호의 ‘다른 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가지는 자’에는 한국은행법 제20조의 금융통화위원회 위원 등이 포함된다. 또한 ‘정당법 제22조 제1항 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 교원’이라 함은 국공립대학·교육대학·사범대학·개방대학·방송통신대학·전문대학의 총장·부총장·학장·부학장·교수·부교수·조교수를 제외한자, 사립학교의 총장·부총장·학장·부학장·교수·부교수·조교수·전임강사를 제외한 자이다. 주로 겸임할 수 없는 교원은 공·사립학교의 초·중등교원이다.

현행법상 국회의원은 국무총리·국무위원과 기타 정당에 가입할 수 있는 공무원은 겸할 수 있다. 그러나 국회의원이 당선 전부터 겸직이 금지된 직을 가지고 있는 경우에는 임기 개시 일에 그 직에서 해직된다. 정당법 제22조 제1항의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 교원이 의원으로 당선된 때에는 임기 중 그 교원의 직을 휴직해야 한다. 국회의원이 당선 전부터 다른 직을 가진 경우에는 임기개시 후 1월 이내에, 임기 중에 다른 직에 취임한 경우에는 취임 후 15일 이내에 의장에게 서면으로 신고하여야 한다. 국회의장은 국회의원이 다른 직을 겸하는 것이 규정에 위반된다고 인정될 때에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고할 수 있다.

또한 국회법 제20조는 의장과 부의장에 대해서도 그 직무의 중요성과 책임정도를 고려하여, 법률로 정한 경우를 제외하고는 국회의원 외

그 직에서 해직된다.

③ 정당법 제22조 제1항의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 교원이 의원으로 당선된 때에는 임기중 그 교원의 직은 휴직된다(개정 1994. 6. 28, 2007. 12. 14).

④ 의원이 당선전부터 다른 직을 가진 경우에는 임기개시후 1월 이내에, 임기중에 다른 직에 취임한 경우에는 취임 후 15일 이내에 의장에게 서면으로 신고하여야 한다.

⑤ 의장은 의원이 다른 직을 겸하는 것이 제25조의 규정에 위반된다고 인정될 때에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고할 수 있다.

의 직을 겸할 수 없도록 하고 그 다른 직을 겸한 국회의원이 의장 또는 부의장으로 당선된 때에는 당선된 날에 그 직에서 해직된 것으로 본다고 규정하고 있으며,²⁷⁾ 특히 국회법 제20조의2에서 의장에 대해서는 의장으로 당선된 다음 날부터 그 직에 있는 동안은 당적을 가질 수 없도록 제한하고, 그 임기를 만료한 때에는 당적을 이탈할 당시의 소속 정당으로 복귀하도록 허용하고 있다. 다만, 의장이 국회의원총선거에 있어서는 공직선거법 제47조의 규정에 의한 정당추천후보자로 추천을 받고자 할 경우에는 의원 임기만료일전 90일부터 당적을 가질 수 있도록 허용하고 있다.²⁸⁾ 그리고 국회의원윤리실천규범 제8조 제1항에서 “의장 또는 부의장은 법률로 정한 것을 제외하고는 다른 직을 겸하여서는 아니 된다.”고 규정하고, 제2항은 “상임위원회·특별위원회의 위원장은 그 소관업무와 관련되는 기업체 또는 단체에서 보수를 받는 임·직원의 직을 겸하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있다. 또한 제9조에서는 “국회의원은 보수를 받고 있는 다른 직을 겸하고 있는 경우 그 기업체 또는 단체의 명칭과 임무 등을 의장에게 신고하여야 한다.”고 규정하여, 겸직이 허용되는 경우에도 그 구체적인 내용을 신고하도록 하여 직무의 공정성이 훼손되는 것을 예방하고 있다.

27) 국회법 제20조(의장·부의장의 겸직제한) ① 의장과 부의장은 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 의원외의 직을 겸할 수 없다.

② 다른 직을 겸한 의원이 의장 또는 부의장으로 당선된 때에는 당선된 날에 그 직에서 해직된 것으로 본다.

28) 국회법 제20조의2(의장의 당적보유금지) ① 의원이 의장으로 당선된 때에는 당선된 다음 날부터 그 직에 있는 동안은 당적을 가질 수 없다. 다만, 국회의원총선거에 있어서 ‘공직선거법’ 제47조의 규정에 의한 정당추천후보자로 추천을 받고자 하는 경우에는 의원 임기만료일전 90일부터 당적을 가질 수 있다(개정 2007. 12. 14).

② 제1항 본문의 규정에 의하여 당적을 이탈한 의장이 그 임기를 만료한 때에는 당적을 이탈할 당시의 소속정당으로 복귀한다.

2.2.2 겸직허용 규정

국회의원은 현행법상 국무총리·국무위원과 기타 대통령령으로 정치운동이 허용되는 공무원과 정당에 가입할 수 있는 공무원을 겸할 수 있다. 정치활동이 허용되는 공무원에 대해서 국가공무원법 제3조 단서의 공무원의 범위에 관한 규정 제2조에서 구체적으로 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 처의 장, 각원·부·처의 차관, 정무차관, 대통령·국무총리·국무위원·처의 장 및 각 원·부·처의 차관의 비서실장 및 비서관과 전직대통령의 비서관, 국회의장·부의장 및 국회의원의 비서실장·보좌관·비서관 및 비서와 교섭단체의 정책연구위원 등이 명시되어 있다.

3. 국회의원 겸직금지의 위반에 대한 법률 검토

3.1 퇴직

퇴직이란 일정한 사유가 발생하면 특별한 절차 없이 법 규정에 의하여 당연히 의원으로서의 지위와 신분을 상실하는 경우를 말하는 것으로, 의원의 사망이나 임기만료도 넓은 의미의 퇴직에 해당된다.²⁹⁾

국회법 제136조 제1항에서는 “의원이 겸할 수 없는 직에 취임하거나 제29조 제2항의 규정에 의하여 임기개시일 이후에 해직된 직의 권한을 행사하거나 공직선거법 제53조의 규정에 의하여 사직원을 제출하여 공직선거후보자로 등록된 때에는 의원의 직에서 퇴직된다.”고 규정하여, 법률에 규정된 퇴직사유가 발생한 경우에는 그 자체로 법적 효과가 발생하여 당연히 국회의원의 직에서 퇴직되는 것으로 인정하고 있다.³⁰⁾

29) 정호영, 위의 책, 180쪽; 정종섭, 위의 책, 1159쪽; 장영수, 헌법학(홍문사, 2011), 1104쪽; 성낙인, 헌법학(법문사, 2012), 977쪽; 허 영, 한국헌법론(박영사, 2012), 965쪽; 권영성, 헌법학원론(법문사, 2009), 938쪽.

30) 헌법 제43조의 겸직금지 조항에 위배되는 겸직사유가 있는 경우에는 국회의장이 그 겸직사유를 확인함으로써 당연히 퇴직된다.

이에 퇴직사유에 비추어 볼 때 국회의원이 공직선거후보자로 등록하기 위하여 사직원을 제출한 때에는 퇴직사유가 객관적이고 명료하게 확인이 될 수 있다. 그러나 국회의원이 겸직의무를 위반하게 된 경우에는 퇴직사유의 요건은 확정되더라도, 겸직위반의 사유가 객관적으로 표출되지 아니하므로 퇴직 시기에 대하여 불명료하게 될 우려가 있다. 특히, 국회의원이 퇴직사유의 해당성 여부에 대하여 다툼이 있는 경우에는 이를 명확히 할 절차가 필요하다.

3.2 자격심사

국회의원에 대한 자격심사는 국회가 그 구성원인 국회의원에 대하여 의원으로서의 자격과 신분을 보유하는데 필요한 적격성 여부를 국회 스스로 심사하여 판단하는 것을 말한다. 헌법 제64조 제2항은 “국회는 의원의 자격을 심사하며”라고 규정하고 있고, 제4항은 “제2항의 처분에 대하여는 법원에 제소할 수 없다.”고 규정하고 있다. 이때 국회의원의 자격이란 국회의원이라는 지위를 보유하는 것을 가능하게 하는 실정법적 요건을 의미하며, 자격심사에서는 헌법과 법률이 겸직을 금지하도록 규정하고 있는 직에 취임하거나 임기 개시일 후에 해직된 직의 권한을 행사한 경우에 자격심사의 대상이 된다.³¹⁾

3.3 해직과 사임

국회의원의 겸직금지 의무 위반에 대한 제재로서 국회의원의 지위 측면에서는 퇴직과 자격심사를 통하여 그 자격을 상실하게 할 수 있지만, 그 다른 직의 지위 측면에서도 그 자격에 관하여 어떠한 제재조치를 할 수 있어야 할 것이다. 즉, 국회의원이 국가공무원 등 법률이 규정하는

31) 국회의원의 자격심사 절차에 관해서는 국회법 제138조-제142조에 규정되어있다.

직을 겸할 경우에 국회의원의 입장에서 법률을 위반함과 동시에 그 다른 직의 입장에서도 법률을 위반한 것이라고 할 수 있으므로 그 다른 직의 입장에서도 제재조치가 필요할 것이다. 이에 대하여 국회법은 국회의원이 당선 전부터 위와 같이 겸직이 금지된 직을 가진 경우에는 임기개시일에 그 직에서 해직되며,³²⁾ 국회의원이 당선 전부터 다른 직을 가진 경우에는 임기개시 후 1월 이내에, 임기 중에 다른 직에 취임한 경우에는 취임 후 15일 이내에 의장에게 서면으로 신고하여야 하며, 의장은 의원이 다른 직을 겸하는 것이 품위유지의 의무에 위반된다고 인정될 때에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고 할 수 있다.³³⁾ 또한 정당법 제22조 제1항의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 교원이 의원으로 당선된 때에는 임기 중 그 교원의 직은 휴직된다고 규정하고 있다.³⁴⁾

IV. 국회의원의 겸직금지에 대한 문제점과 개선방안

1. 국회의원의 국무위원 겸직제한

현행 헌법은 겸직이 금지되는 직의 범위를 법률에 의하도록 하고 있으며, 이는 국회법 제29조에서 규정하고 있지만, 국회법의 규정에 의하더라도 국회의원의 국무위원 겸직은 금지되지 않고 있다. 대통령제

32) 국회법 제29조 제2항 의원이 당선 전부터 제1항의 겸직이 금지된 직을 가진 경우에는 임기 개시일에 그 직에서 해직된다.

33) 국회법 제29조 제4항 의원이 당선 전부터 다른 직을 가진 경우에는 임기개시 후 1월 이내에, 임기중에 다른 직에 취임한 경우에는 취임 후 15일 이내에 의장에게 서면으로 신고하여야 한다.

제5항 의장은 의원이 다른 직을 겸하는 것이 제25조의 규정에 위반된다고 인정될 때에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고할 수 있다.

34) 국회법 제29조 제3항 정당법 제22조 제1항의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 교원이 의원으로 당선된 때에는 임기 중 그 교원의 직은 휴직된다.

를 원칙으로 하고 있는 우리 헌법 체계 하에서의 의원내각제적 요소 중 하나인 국회의원의 국무위원 겸직에 관한 논의는 꾸준히 있어왔다.³⁵⁾

국회의원의 국무위원 겸직 문제는 정부형태와 관련이 있다. 즉 대통령제 정부형태를 지닌 국가의 헌법에서는 국회의원의 국무위원 겸직을 원칙적으로 금지하고 있으며, 의원내각제 정부형태를 지닌 국가의 헌법에서는 국회의원의 국무위원 겸직을 허용하고 있다. 대통령제를 채택하고 있는 현행 헌법 하에서 대통령과 의회 사이에 직무수행의 독립성 요구가 필수적이며, 국회의원이 국무위원을 겸직하는 것은 정부와 의회의 야합 가능성을 높이는 결과를 가져올 수 있는 문제가 있다. 또한 대통령제를 채택하고 있는 현행 헌법 하에서 의원내각제적 요소를 유지하는 것은 체계정당성의 관점에서도 문제가 있다.

이에 대해서는 대통령제를 채택하고 있는 현행 헌법 하에서 대통령제적 요소의 강화, 권력분립원칙에의 충실, 대통령의 의회통제적 요소의 제거 등을 위하여, 1962년 헌법 제39조 “국회의원은 대통령·국무총리·국무위원·지방의회의원 기타 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.”고 규정한 것처럼 헌법에 규정하는 방안이 있을 수 있으며, 국회법의 개정을 통하여 국회의원의 국무위원 겸직을 금지하는 방안이 있을 수 있다.³⁶⁾

2. 국회의원의 영리활동 제한

국회의원윤리실천규범 제8조 제2항은 “상임위원회·특별위원회의

35) 박경산, “한국의 민주화와 권력구조개편의 과제: 헌법개정론을 중심으로”, 한국의 권력구조개편: 헌법개정과제와 전망(국제평화전략연구원, 2001), 11쪽; 홍완식, “헌법개정에 있어서 국회 분야 논점”, 헌법학연구 제12권 제4호(한국헌법학회, 2006), 440쪽; 조재현, “정부형태에 관한 헌법개정논의”, 법학연구 제18권 제4호(연세대학교 법학연구원, 2008), 250-251쪽.

36) 홍완식, 앞의 논문, 440-441쪽.

위원장은 그 소관업무와 관련되는 기업체 또는 단체에서 보수를 받는 임·직원의 직을 겸하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있다. 이에 의하여 국회의원은 소속 상임위원회와 업무관련성만 없다면 영리활동에 대한 제한은 없는 것이 현실이다. 또한 제9조에서는 “국회의원은 보수를 받고 있는 다른 직을 겸하고 있는 경우 그 기업체 또는 단체의 명칭과 임무 등을 의장에게 신고하여야 한다.”고 규정하여, 겸직이 허용되는 경우에도 그 구체적인 내용을 신고하도록 하여 직무의 공정성이 훼손되는 것을 예방하고 있다. 그러나 주요국 의회의 경우 영리활동을 허용하더라도 일정수준 이상의 외부소득이라는 제한을 두고 있는데 비해 우리나라는 소속 상임위원회와 업무관련성만 없다면 영리활동에 제한이 없다는 문제가 있다.³⁷⁾

이에 대해서는 첫째 근본적으로 국회의원의 영리활동을 금지하는 방법이 있고, 둘째 국회의원의 영리활동을 허용한다면 주요국 의회처럼 일정한 외부소득을 제한하는 방법이 있다. 후자의 경우 현행 공직선거법 제10조에 따라 국회의원은 매년 재산신고를 통해 재산변동 사항을 신고하도록 의무화되어 있지만 재산신고에는 겸직으로 인해 발생한 소득을 구분하고 있지 않고 있는 것을, 국회의원의 재산신고 시에 항목을 추가하여 겸직으로 발생하는 외부소득을 신고하도록 하면 될 것이다.

3. 국회의원의 퇴직절차 미비

국회법 제136조 제1항은 국회의원이 겸직금지의 의무를 위반한 경우에 법률의 규정에 의하여 퇴직되도록 규정하고 있다. 그러나 국회법 제136조는 겸직의무 위반 시 퇴직되도록 규정만 하고 있을 뿐 그에 대한 절차규정을 두고 있지 않다. 이는 퇴직사유를 둘러싸고 의견이

37) 장용근, “선출직 공직자의 겸직금지규정에 대한 헌법적 검토”, *홍익법학* 13권 1호 (홍익대학교 법학연구소, 2012), 275쪽

대립되거나 분쟁이 발생한 경우에 그 해결절차에 관하여 정치적 분쟁의 소지가 있다. 이러한 정치적 분쟁은 국회의 자율권에 의하여 해결하는 것이 바람직하나 그렇지 않을 경우에는 결국 사법적 심판을 통해 해결하게 될 것이므로 퇴직에 관한 절차 규정을 두는 것이 바람직하다.³⁸⁾

이에 대해서는 자격심사에 관한 절차를 준용하도록 규정하는 방안이 있을 수 있다.³⁹⁾ 즉 국회의원이 겸직금지의 의무를 위반한 경우, 국회의원에 대한 자격심사의 절차에 따라 국회의장이 해당 국회의원의 퇴직사유를 확인한 다음 본회의에 보고해 국회 본회의의 의결에 따라서 퇴직 절차를 종료하면 될 것이다.

4. 법적 제재조치의 미비

한국은행법 제20조의 금융통화운영위원회 위원의 직에 대해서는 국회법에서 직접 규정하지 않고 한국은행법에서 국회의원 겸직금지 대상으로 규정하고 있다. 그러나 한국은행법에는 겸직금지의 위반에 대하여 아무런 제재 규정을 두고 있지 않아 금융통화운영위원회의 위원직에 대해서는 아무런 제재조치를 할 수 없다는 문제가 있다.

이에 대해서는 국회의원에게 겸직금지의 의무를 헌법에서 규정하고 있고, 그 직무의 중요성과 이익충돌의 원칙을 고려할 때, 금융통화운영위원회 위원직과 국회의원 직을 겸직하여 겸직금지의 의무를 위반한 경우에는 국회의원의 자격뿐만 아니라 금융통화운영위원회 위원직의 입장에서 일정한 제재조치를 할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이 타당하다.

38) 이효원, 앞의 논문, 71-72쪽.

39) 국회법 제138조-제142조 참조.

V. 결 론

최근 국회의 원내정당들 사이에서 의원의 겸직활동 제한 등, 재임 중 영리활동을 규제하기 위한 방안이 활발하게 논의되고 있다. 이는 국회가 본연의 기능을 회복하고 국회의원의 합리적인 의정활동을 보장할 수 있도록 하는 자구책으로 높이 평가할 만하다. 그러나 현행 헌법 제43조는 “국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.”고 규정하고 있다. 이는 국회의원직과 겸직이 금지되는 직은 주로 권력분립의 정신을 해지거나 청렴의무 내지는 이권개입금지 의무와 양립하기 어려운 직이라고 할 수 있는데 이에 대한 규정은 국회법에서 규정하고 있다. 국회법 제29조 제1항에 의하면 의원은 정치활동 또는 겸직을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 국회법 제29조 제1항 제1호에 해당하는 직을 제외한 다른 직을 겸할 수 있도록 하고 있다. 헌법에서 국회의원의 겸직금지 규정을 두는 취지는 국회의원이 의원직 수행에 있어 공정성과 독립성을 보장하려는 것인데 현행 국회법은 겸직금지 규정은 겸직을 원칙적으로 허용하는 형식을 취하고 있고, 그 범위가 너무나 제한적이어서 헌법이념에 배치되고 있다는 문제가 있다.

첫째, 국회의원의 국무위원 겸직 문제이다. 대통령제를 채택하고 있는 현행 헌법 하에서 대통령과 의회 사이에 직무수행의 독립성 요구가 필수적이며, 국회의원이 국무위원을 겸직하는 것은 정부와 의회의 야합 가능성을 높이는 결과를 가져올 수 있는 문제가 있다. 또한 대통령제를 채택하고 있는 현행 헌법 하에서 의원내각제적 요소를 유지하는 것은 체제정당성의 관점에서도 문제가 있다. 이에 대통령제를 채택하고 있는 현행 헌법 하에서 대통령제적 요소의 강화, 권력분립원칙에의 충실, 대통령의 의회통제적 요소의 제거 등을 위하여, 1962년 헌법 제39조 “국회의원은 대통령·국무총리·국무위원·지방의회의원 기타 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.”고 규정한 것처럼 헌법에 규정하는 방안이

있을 수 있으며, 국회법의 개정을 통하여 국회의원의 국무위원 겸직을 금지하는 방안이 있을 수 있다. 둘째, 국회의원은 소속 상임위원회와 업무관련성만 없다면 영리활동에 제한이 없다는 문제가 있다. 이에 대해서는 첫째 근본적으로 국회의원의 영리활동을 금지하는 방법이 있고, 둘째 국회의원의 영리활동을 허용한다면 주요국 의회처럼 일정한 외부 소득을 제한하는 방법이 있다. 후자의 경우 현행 공직선거법 제10조에 따라 국회의원은 매년 재산신고를 통해 재산변동 사항을 신고하도록 의무화되어 있지만 재산신고에는 겸직으로 인해 발생한 소득을 구분하고 있지 않고 있는 것을, 국회의원의 재산신고 시에 항목을 추가하여 겸직으로 발생하는 외부소득을 신고하도록 하면 될 것이다. 셋째, 국회법 제136조 제1항은 국회의원이 겸직금지의 의무를 위반한 경우에 법률의 규정에 의하여 퇴직되도록 규정하고 있다. 그러나 국회법 제136조는 겸직의무 위반 시 퇴직되도록 규정만 하고 있을 뿐 그에 대한 절차규정을 두고 있지 않고 있다는 문제가 있다. 이에 대해서는 자격심사에 관한 절차를 준용하도록 규정하는 방안이 있을 수 있다. 즉, 국회의원이 겸직금지의 의무를 위반한 경우, 국회의원에 대한 자격심사의 절차에 따라 국회의장이 해당 국회의원의 퇴직사유를 확인한 다음 본회의에 보고해 국회 본회의의 의결에 따라서 퇴직절차를 종료하면 될 것이다. 넷째, 한국은행법 제20조의 금융통화운영위원회 위원직에 대해서는 국회법에서 직접 규정하지 않고 한국은행법에서 국회의원 겸직금지 대상으로 규정하고 있다. 그러나 한국은행법에는 겸직금지의 위반에 대하여 아무런 제재 규정을 두고 있지 않아 금융통화운영위원회의 위원직에 대해서는 아무런 제재조치를 할 수 없다는 문제가 있다. 이는 국회의원에게 겸직금지의 의무를 헌법에서 규정하고 있고, 그 직무의 중요성과 이익충돌의 원칙을 고려할 때, 금융통화운영위원회 위원직과 국회의원직을 겸직하여 겸직금지의무를 위반한 경우에는 국회의원의 자격뿐만 아니라 금융통화운영위원회 위원직의 입장에서조차 일정한 제재조치를

할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이 타당하다.

국회의원은 국회의 구성원이자 국민의 대표기관인 동시에 대의민주주의와 의회주의를 실현하는데 있어서 그 성패를 결정하는 매우 중요한 국가기관이다. 그러나 국회의원이 권력분립의 정신을 해치거나 청렴의 무 내지는 이권개입금지의무와 양립하기 어려운 직이라고 할 수 있는 직에 있다면, 헌법에서 규정하는 국회의원의 겸직금지 규정을 두는 취지에 어긋나기에, 국회의원의 의원직 수행에 있어 공정성과 독립성을 보장하기 위해서라도 국회의원의 겸직금지에 대하여 엄격히 규정하여야 할 것이다.

(투고일 2012년 8월 30일, 심사(의뢰)일 2012년 9월 14일 게재확정일 2012년 10월 12일)

주제어 : 헌법, 국회법, 대의민주주의, 국회의원, 겸직, 겸직금지

참고문헌

1. 단행본

- 강현철, 겸직금지 및 제한법제 운용의 합리성과 적정성 및 입법모델 연구, 한국법제연구원, 2011, 1-114쪽.
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2009.
- 국회, 2011 법제실무, 국회법제실, 2011.
- 법제처, 법령입안심사기준, 2006.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2012.
- 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2012.
- 윤종빈/이현출, 국회개혁방안, 국회운영위원회, 2004.
- 장영수, 헌법학, 홍문사, 2011.
- 정호영, 국회법론, 법문사, 2012.
- 허 영, 한국헌법론, 박영사, 2012.
- Alpheus Thomas Mason/Donald Grier Stephenson, JR, *American Constitutional Law: Introductory Essays and Selected Cases*, Prentice HALL, 2002.

2. 논문

- 박경산, “한국의 민주화와 권력구조개편의 과제: 헌법개정론을 중심으로”, 한국의 권력구조개편: 헌법개정과제와 전망, 국제평화전략연구원, 2001, 6-24쪽.
- 조재현, “정부형태에 관한 헌법개정논의”, 연세대학교 법학연구 제 18권 제4호, 연세대학교 법학연구원, 2008, 225-258쪽.
- 장용근, “선출직 공직자의 겸직금지규정에 대한 헌법적 검토”, 홍익

법학 제13권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2012, 257-283쪽.
홍완식, “헌법개정에 있어서 국회 분야 논점”, 헌법학연구 제12권
제4호, 한국헌법학회, 2006, 421-450쪽.

3. 기타

이효원, 국회의원의 의무와 법적 책임에 관한 연구, 국회연구용역과
제 연구보고서, 한국의회발전연구회, 2008, 1-99쪽.
전진영, “국회의원 겸직제도의 쟁점과 해외사례”, 이슈와 논점 제458
호, 국회입법조사처, 2012.
정재황/한동훈, (2008년) 프랑스 헌법개정에 관한 연구, 연구보고서,
한국법제연구원, 2008, 1-146쪽.
http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html.

[Abstract]

Comparative Legal Study on Congressmen's Concurrent Office Holding and their Legal Responsibilities

Han-Ki Jeong*

Congressmen are members of National Assembly and representatives of the public. Meantime, Congressmen carry out critical functions on national level, in order to successful represent democracy and parliamentary system. Also, according to representative democracy principles of free delegation and related prohibitions, Congressmen are politically responsible for the consequences of country's decision or policy making, but not legally responsible for such consequences.

However, the representative democracy system is changing, due to the changing trend of party oriented state and administrative state, transformation of electoral system, declining quality of Congressman, and more public involvement in political participation.

Especially, the opinion of the public's representative organization indicates the nation's opinion and its democratic legitimacy is mandated to be checked through various ways, including electoral system, voting system, and exercise of human rights. For changed principle of representative democracy and parliamentarism to come true harmoniously, it is necessary to redefine and update the responsibilities of Congressmen.

* Part-time lecturer, College of Law, Konkuk University, Ph.D.

In this aspect, there has been active discussions recently, of measures to restrict commercial activities while Congressmen are in office. This should be highly praised since the discussion is the measure for itself, in order to recover Congressmen's original functions and to ensure their reasonable parliamentary activities.

According to current Constitution Law clause three, it defines "Congressmen can not hold concurrent office that is enacted by law". This is because concurrent office holding is prone to hinder the spirit of balance of power, or is prone to influence paddling. Related regulations is set by National Assembly Act.

According to article one of clause twenty-nine, of National Assembly Act, in spite of other regulations that prohibit certain political activities or concurrent office holding, Congressmen can engage in other posts except the office set by article one of clause one of National Assembly Act.

The intent of the regulations that prohibit Congressmen holding concurrent office, is to ensure fairness and independence when they carry out their duties. However, there are loopholes in the current National Assembly Act, to allow concurrent office holding. This is against the spirit of the Constitution, due to the limited scope of the current regulations.

As a result, this thesis demonstrates the necessity of reviewing of reasonable criteria and alternatives about the socially controversial issue of Congressmen with concurrent office holding. Accordingly, this research intends to come up with reasonable legislative alternatives after reviewing similar regulations about concurrent office holding in other major countries and Korea.

Key Words : constitution, the National Assembly law, representative democracy, member of the National Assembly, a concurrent office, a ban for holding more than one office